

POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Studio sulla politica territoriale comunitaria nello spazio alpino orientale: Alpine Space / Eastern Alps, Azione pilota ex art. 10 FESR

Original

Studio sulla politica territoriale comunitaria nello spazio alpino orientale: Alpine Space / Eastern Alps, Azione pilota ex art. 10 FESR / JANIN RIVOLIN YOCCOZ, Umberto. - (1999), pp. 1-47.

Availability:

This version is available at: 11583/1625413 since:

Publisher:

Published

DOI:

Terms of use:

openAccess

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)



Ministero dei Lavori Pubblici

DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE

Umberto Janin-Rivolin

**Studio sulla politica territoriale comunitaria
nello spazio alpino orientale:**

Alpine Space / Eastern Alps
Azione pilota ex art. 10 FESR

Rapporto finale

ai sensi del DM n. 237/SEGR del 20.05.1999

Dicembre 1999

Ministero dei Lavori Pubblici

DIREZIONE GENERALE DEL COORDINAMENTO TERRITORIALE

Umberto Janin-Rivolin

Studio sulla politica territoriale comunitaria nello spazio alpino orientale:

Alpine Space / Eastern Alps
Azione pilota ex art. 10 FESR

Rapporto finale

ai sensi del DM n. 237/SEGR del 20.05.1999

Dicembre 1999

Sommario

1. Premessa
2. La “politica territoriale comunitaria”
3. Le “azioni pilota” ex art. 10 del FESR
4. L’orizzonte strategico di *Alpine Space / Eastern Alps*
5. Le misure e gli interventi di *Alpine Space / Eastern Alps*
6. La gestione dell’Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps*
7. Lo stato di attuazione di *Alpine Space / Eastern Alps*
8. Le prospettive per il periodo 2000-2006
9. Conclusioni e indicazioni operative

Documentazione

1. Premessa

Il presente “Studio sulla politica territoriale comunitaria nello spazio alpino orientale: *Alpine Space / Eastern Alps* - Azione pilota ex art. 10 FESR” è stato affidato a chi scrive con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici n. 237/SEGR del 20 maggio 1999, come complemento all’attività di supporto tecnico ai Comitati nazionale e transnazionale preposti alla gestione, al monitoraggio e alla valutazione dell’Azione pilota medesima¹.

Questo “Rapporto finale” segue e completa quanto già parzialmente anticipato in corso d’opera all’Amministrazione committente, ai sensi del decreto d’incarico, attraverso le “Relazioni intermedie” consegnate il 30 giugno e il 30 settembre 1999 e valutate entrambe positivamente.

Il Rapporto si concentra, come previsto, sull’esperienza dell’Azione pilota ex art. 10 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – denominata *Alpine Space / Eastern Alps* e attualmente in corso di realizzazione congiunta tra Austria, Germania e Italia – ma è volto a rappresentare, in termini più generali, l’attualità e le prospettive della politica territoriale comunitaria nei confronti della regione alpina. A tale proposito, vale la pena di rappresentare fin dalle premesse il ruolo non secondario che a tale spazio territoriale è attribuito nel contesto delle politiche territoriali comunitarie².

¹ L’intera documentazione relativa all’assistenza tecnica dell’Azione pilota in oggetto, citata o meno nel presente Rapporto, è depositata presso il Ministero dei Lavori Pubblici – Dicoter, Divisione IV.

² «L’Arco alpino costituisce il secondo polo europeo in termini di prosperità e la sola regione a rappresentare una sfida per il Centro delle Capitali. Questa prosperità corrisponde all’asse Nord-Sud che collega le principali aree industriali del Baden-Württemberg a Milano, attraverso i centri finanziari svizzeri» (CE, 1994a, p. 184). Si veda, inoltre: CE, 1995.

Il Rapporto si articola, complessivamente, in nove capitoli. Dopo questa premessa, due capitoli di carattere introduttivo illustrano brevemente gli obiettivi e i metodi assunti dall'Unione europea in materia di politiche territoriali (§ 2) e il quadro delle Azioni pilota programmate, ai sensi dell'art. 10 del FESR, per la cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio (§ 3). L'analisi dell'Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps* procede dalla descrizione delle sue premesse di ordine strategico (§ 4) e prosegue con la presentazione degli interventi programmati (§ 5), delle procedure di gestione del programma (§ 6) e dello stato di attuazione dell'Azione pilota al momento in cui si scrive (§ 7).

Infine, dopo un capitolo dedicato alle prospettive di futuro sviluppo delineate nell'ambito della prossima Iniziativa comunitaria INTERREG III (§ 8), il Rapporto si chiude con la formulazione di qualche indicazione di carattere operativo all'indirizzo dell'Amministrazione committente (§ 9).

Nel riservarsi ogni responsabilità sui contenuti del presente studio, chi scrive desidera esprimere la propria riconoscenza a quanti abbiano contribuito al compiersi dell'esperienza di cui si tratta, a cominciare dai dirigenti e funzionari della Direzione generale del coordinamento territoriale presso il Ministero dei lavori pubblici.

2. La “politica territoriale comunitaria”

Uno “Studio sulla politica territoriale comunitaria nello spazio alpino orientale” esige se non altro qualche accenno di carattere introduttivo sugli obiettivi generali e sui modi d'intervento delle politiche territoriali dell'Unione europea, le quali solo in tempi molto recenti hanno trovato un preciso sbocco operativo nelle pratiche della cooperazione tra Stati nazionali.

Di fatto, una politica strutturale di *cooperazione transnazionale per lo sviluppo del territorio*, quale contributo strategico all'obiettivo comunitario della «coesione economica e sociale»³, ha visto la luce soltanto nel 1996 (CE, 1996a), inserendosi nell'alveo della più consistente delle Iniziative comunitarie⁴ – INTERREG – inizialmente programmata in via esclusiva per la “cooperazione transfrontaliera” in senso lato⁵. In breve, nel corso di quest'ultimo periodo di accelerazione del processo

³ L'Atto unico europeo del 1986, con cui si sono poste le basi e le condizioni per il completamento del “mercato unico” (sulla scorta delle raccomandazioni del primo *Libro Bianco* del Presidente Delors), ha introdotto l'obiettivo della “coesione economica e sociale”. Col Trattato sull'Unione del 1993 (Maastricht), l'obiettivo si è specificato in termini di «sviluppo armonioso» del territorio europeo al fine di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite» (art. 103a). In breve, tale obiettivo si contrappone al rischio che i benefici determinati dall'apertura delle frontiere interne e dall'Unione economica e monetaria (UEM) possano ricadere soltanto sulle aree territoriali più capaci di attirare uomini e capitali, così accrescendo le difficoltà delle regioni svantaggiate e inficiando, da ultimo, il valore stesso della politica di “approfondimento” dell'Unione (CE, 1997b e 1997c).

⁴ Dal 1989 le Iniziative comunitarie (IC) si affiancano ai Quadri comunitari di sostegno (QCS) e ai Documenti unici di programmazione (DOCUP), che sono invece di iniziativa nazionale, nel determinare la destinazione dei fondi strutturali europei. Nel periodo di programmazione 1994-1999 si sono individuate 13 iniziative comunitarie (CE, 1998b), alcune delle quali come “prolungamento” di iniziative già avviate nel periodo 1988-1993. In particolare INTERREG II, per la cooperazione transfrontaliera (A), le reti energetiche (B) e la cooperazione transnazionale nell'assetto del territorio (C), ha potuto avvalersi di quasi un quarto delle risorse disponibili (€ 3.544 milioni a prezzi 1996, pari al 24,6%).

⁵ INTERREG è la più consistente tra le Iniziative comunitarie programmate all'indomani della riforma

di consolidamento dell'Unione europea, l'orientamento dalle politiche strutturali comunitarie si direbbe segnato da due tendenze complementari e interconnesse:

- a) una relativa concentrazione dell'attenzione e dell'investimento strutturale sui territori di frontiera degli Stati nazionali⁶;
- b) il progressivo riconoscimento del "territorio" quale contesto strategico d'intervento⁷ e, pertanto, dell'esigenza di politiche territoriali condivise e concertate al di sopra dei confini nazionali.

In particolare, l'inserimento nel 1996 del nuovo filone INTERREG II C, per la «cooperazione transnazionale in materia di assetto territoriale» (CE, 1996a), nasce come risposta diretta alle esigenze espresse fin dal 1994 nelle riunioni dei Ministri responsabili del territorio nell'Unione, nonché dal Parlamento europeo, dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale, per «un'azione più incisiva nel campo dell'assetto territoriale» capace, tra l'altro, di dare corpo ai contenuti dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (CE, 1998a).

In prospettiva, le linee-guida approvate dalla Commissione approvate il 13 ottobre 1999 e attualmente in fase di negoziato interistituzionale per l'avvio di INTERREG III – la più consistente (4.875 milioni di euro di contributo FESR) tra le quattro Iniziative comunitarie previste per il periodo 2000-2006 – prevedono lo sviluppo di pratiche di cooperazione ai livelli *transfrontaliero* (A), *transnazionale* (B) e *interregionale* (C), al fine di «favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo» (CE, 1999d).

dei fondi strutturali di fine anni '80, con l'obiettivo di preparare le regioni di frontiera all'Europa senza confini, sviluppando la cooperazione tra le frontiere interne ed esterne dell'Unione (CE, 1994b).

⁶ INTERREG (€ 1.034 milioni a prezzi 1992) ha dato origine tra il 1991 e il 1992 ai primi 31 programmi operativi di cooperazione transfrontaliera; attraverso INTERREG II A, concernente il solo filone transfrontaliero (€ 2.617 milioni a prezzi 1996), se ne sono programmati 59.

⁷ Conseguenza diretta degli obiettivi assunti dall'Atto unico europeo, un impegno diretto delle istituzioni europee nelle politiche territoriali è ufficialmente testimoniato, in via prioritaria, dalle Comunicazioni della Commissione *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario* (CE, 1991), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo* (CE, 1994a), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo* (CE, 1997a) e *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile* (CE, 1998b).

Se si accettano le premesse fin qui esposte, l'Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps* conferma la propria rilevanza rispetto allo studio e all'interpretazione dell'attuale politica territoriale dell'Unione europea, non solo in quanto programma comunitario di cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio, ma anche perché la sua area di cooperazione si attesta su una regione d'Europa – l'Arco alpino – che più nettamente ha assunto nel tempo i connotati e le funzioni determinanti di “terra di frontiera” tra Stati nazionali (Martinengo, 1988; Diamantini e Zanon, 1999).

Lo studio sviluppato nell'ambito del presente “Rapporto” non deve, peraltro, far dimenticare che l'Azione pilota oggetto di studio si concentra sulla sola parte orientale delle Alpi e, di certo, non esaurisce il complesso degli interventi strutturali di cooperazione “oltre confine” che, con attinenza più o meno diretta alle politiche territoriali, possono attualmente registrarsi nell'intera regione alpina⁸.

⁸ La parte orientale delle Alpi è attualmente interessata, oltre che dall'Azione pilota in oggetto, da cinque programmi di cooperazione transfrontaliera nell'ambito di INTERREG II A, ai quali se ne aggiungono altri quattro sulla parte occidentale delle Alpi (CE, 1994b e 1998a; Comani, Damia e Pagliettini, 1996). Nel quadro dei grandi spazi della cooperazione transnazionale per lo sviluppo del territorio di INTERREG II C, il territorio alpino è interessato dai programmi operativi CADSES (*Central, Adriatic, Danubian and Southern Europe Space*), tra Austria, Germania, Grecia, Italia e alcuni paesi dell'Est europeo, e *Western Mediterranean and Latin Alps*, tra Francia, Italia e Spagna.

3. Le “azioni pilota” ex art. 10 del FESR

Alpine Space / Eastern Alps si inserisce nel quadro delle «azioni pilota», previste in base all’articolo 10 del Regolamento CEE n. 2083/93 sul Fondo europeo di sviluppo regionale: l’articolo prevede, infatti, che il fondo possa «contribuire, entro il limite dell’1% della sua dotazione annuale, al finanziamento, a livello comunitario [...] di progetti pilota che: costituiscano incentivi alla realizzazione di infrastrutture, di investimenti aziendali e di altre iniziative specifiche che presentano un rilevante interesse comunitario, soprattutto nelle regioni frontaliere interne ed esterne della Comunità; favoriscano sia lo scambio di esperienze e la cooperazione in materia di sviluppo tra regioni comunitarie, sia azioni innovatrici» (CE, 1996b).

Nel periodo di programmazione dei fondi strutturali 1994-1999, le risorse (162,2 miliardi di euro a prezzi 1999) sono state dunque assegnate per il 90% (146 miliardi di euro) ai programmi di iniziativa nazionale (QCS e DOCUP), per il 9% (14,6 miliardi di euro) alle Iniziative comunitarie, mentre il restante 1% (1,62 miliardi di euro) è stato destinato ad “azioni pilota”.

In particolare, la Commissione europea ha promosso la programmazione di quattro Azioni pilota di cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio con finalità del tutto coerenti con l’Iniziativa comunitaria INTERREG II C⁹ ma, anche per via di una più limitata disponibilità di fondi, perseguite su ambiti geografici più ridotti. Le quattro Azioni pilota, per ciascuna delle quali è previsto un contributo del

⁹ Le quattro azioni pilota compongono, pertanto, con i sette programmi di INTERREG II C (*North Sea Region, North-Western Metropolitan Area, South-Western Europe, CADSES, Baltic Sea Region, Western Mediterranean and Latin Alps, Atlantic Area*), il quadro operativo della politica “strategica” di cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio (CE, 1999a; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 1999; Janin-Rivolin, 1999).

FESR di 5 milioni di euro, sono state adottate tra marzo e novembre 1998 per doversi concludere (almeno in termini di impegni di spesa) entro il 1999. Come per le Iniziative comunitarie, gli Stati nazionali interessati contribuiscono alla loro realizzazione con quote uguali o inferiori a quelle assegnate dal fondo europeo, in relazione agli “obiettivi di sviluppo” individuati in ciascuno spazio di cooperazione (FESR pari al 75% nelle zone di obiettivo 1 e 6; pari al 50% negli altri casi).

Gli spazi di cooperazione delle Azioni pilota per l’assetto del territorio si sono individuati ai tre vertici del triangolo continentale (Nord, Sud-Ovest e Sud-Est) e in un’area baricentrica – la regione alpina – particolarmente caratterizzata da forme preesistenti di cooperazione internazionale e di prossimità culturale (Convenzione Alpina e varie organizzazioni euroregionali). In estrema sintesi (fig. 1):

1. *Northern Periphery* (Finlandia, Gran Bretagna, Svezia + Islanda, Norvegia) mira alla valorizzazione del “Nord periferico” dell’Europa, attraverso lo scambio di esperienze nei campi dello sviluppo dell’impresa e dei servizi sociali;
2. *Mediterranean Gateway* (Portogallo, Spagna + Marocco) si concentra sulla promozione, la valorizzazione e lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale sulla “porta del mediterraneo”;
3. *Archi-med* (Grecia, Italia + Cipro, Malta) è volta a conferire una visione strategica dell’estremità sud-orientale dell’Europa in coerenza con i contenuti dello SSSE;
4. *Alpine Space / Eastern Alps* (Austria, Germania, Italia + Liechtenstein, Slovenia, Svizzera), infine, centra il proprio intervento sulle politiche di sviluppo sostenibile delle regioni alpine, in coerenza con i contenuti dello SSSE.

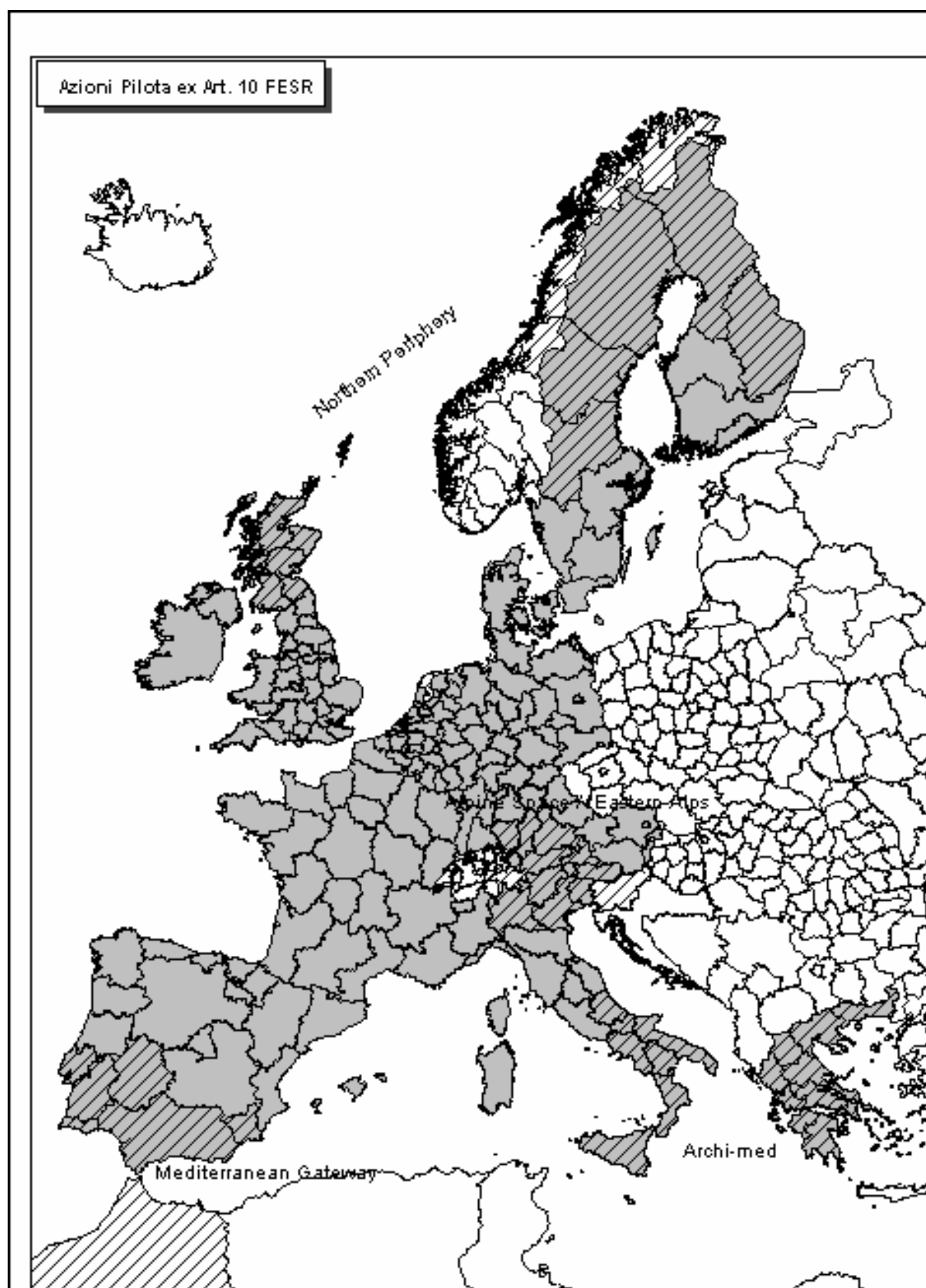


Fig. 1 – Le Azioni pilota per la cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio

4. L'orizzonte strategico di *Alpine Space / Eastern Alps*

L'Azione pilota ai sensi dell'art. 10 del FESR *Alpine Space / Eastern Alps* è stata adottata dalla Commissione europea il 5 marzo 1998 (rif. prot. SG(98) D/1941) e consiste un programma congiunto tra Austria, Germania e Italia¹⁰ per la cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio nell'area delle Alpi orientali. Il suo spazio di cooperazione (fig. 2) comprende i Länder Carinzia, Oberösterreich, Salisburgo, Tirolo e Vorarlberg (Austria), le Regioni Tubinga, Oberbayern e Svevia (Germania), Friuli - Venezia Giulia, Lombardia, Veneto e le Province autonome di Bolzano e di Trento (Italia)¹¹. È inoltre ammessa la partecipazione – in qualità di Stati terzi interessati – dei territori del Liechtenstein, della Slovenia e della Svizzera.

Nell'ambito del “quadro strategico” (*strategic framework*) definito dal programma¹², si sottolinea anzitutto che la regione alpina si è per lungo tempo trattata più che altro quale area periferica interposta tra diversi Stati nazionali; «oggi invece [...]»:

- *si ritrova localizzata nel cuore geografico dell'Unione europea ed è pertanto al centro di interessi controversi tra gli Stati membri altresì formando, nel contempo, parte della frontiera esterna dell'Unione;*
- *è direttamente interessata da diverse politiche settoriali comunitarie (in particolare, concorrenza, agricoltura, trasporti, energia e ambiente);*

¹⁰ All'approvazione del programma da parte della Commissione europea ha fatto riscontro l'adesione dell'Italia, nella persona del Ministro dei Lavori Pubblici, in data 8 aprile 1998.

¹¹ Vale la pena di osservare, in particolare, che Carinzia, Tirolo, Vorarlberg, Bolzano e Trento sono tra le poche regioni europee non interessate da alcuno dei programmi operativi di INTERREG II C.

¹² Il programma è strutturato in quattro capitoli: 1. Quadro strategico e priorità transnazionali, 2.

- continua, tuttavia, a giocare un ruolo marginale nelle decisioni di sviluppo territoriale, mancando a tutt'oggi un sistema informativo apposito per il territorio alpino».

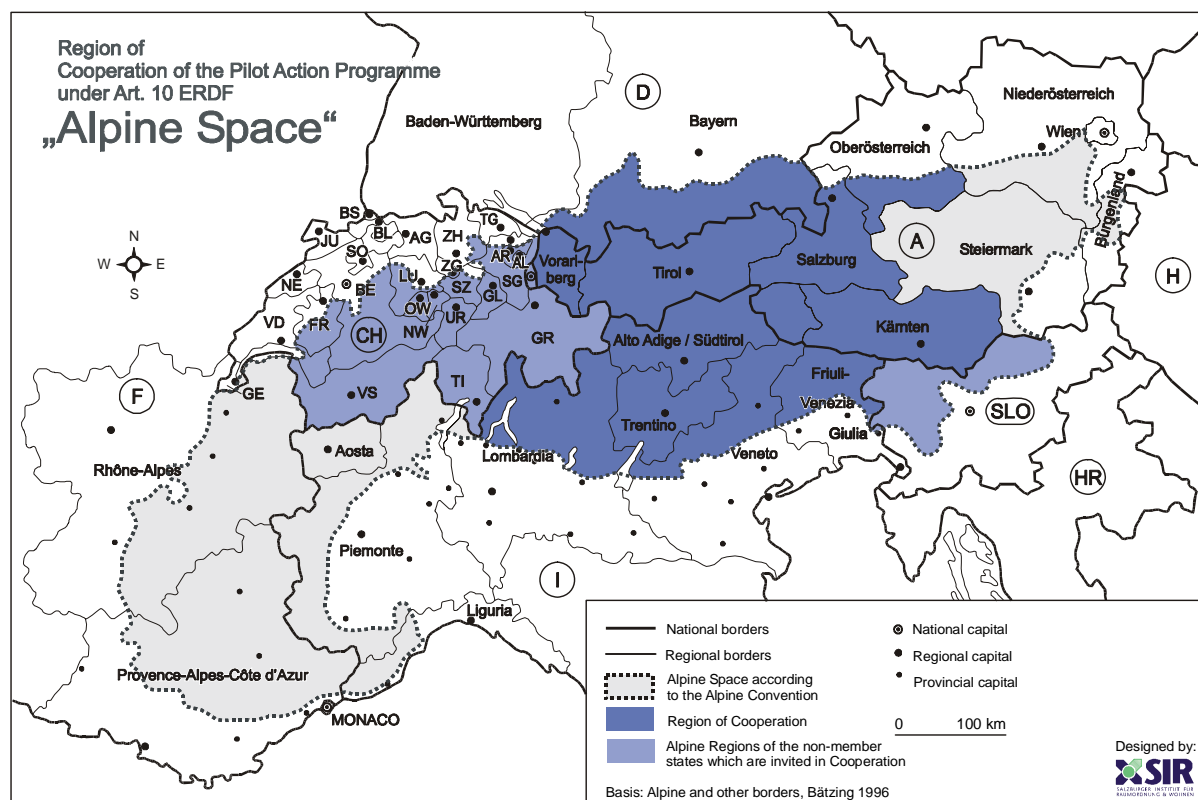


Fig. 2 – Lo spazio di cooperazione di Alpine Space / Eastern Alps

In base al metodo della *SWOT analysis*, il programma espone gli aspetti di “debolezza” e di “minaccia” caratteristici del territorio alpino, tra i quali la carenza di dotazioni infrastrutturali e di prospettive di sviluppo economico, gli squilibri territoriali e demografici, l’eccessiva concentrazione dei fenomeni di urbanizzazione e delle pressioni ambientali indotte. Venendo meno l’illusione che il turismo possa rappresentare il perno di uno sviluppo socioeconomico durevole, sarebbe emersa invece la consapevolezza del ruolo insostituibile delle risorse ambientali e

paesaggistiche. Lo spazio alpino costituirebbe quindi una “opportunità” per l’Europa, in quanto:

- «area vivibile» in relazione alle capacità di salvaguardia dell’ecosistema;
- importante «area economica» di scala europea, da valorizzare tenendo conto delle prospettive di prosperità/degrado alla scala degli insediamenti minori;
- «patrimonio naturale e culturale» di valore assoluto;
- vero «laboratorio territoriale», dal punto di vista sia della sensibilità naturale e ambientale sia delle condizioni socioculturali ed economiche esistenti.

Su queste basi, *«Austria, Germania e Italia hanno concordato di lavorare a un programma di Azione pilota ai sensi dell’art. 10 del FESR nelle Alpi incentrato su politiche e misure per uno sviluppo sostenibile delle regioni alpine di montagna quali aree vivibili, economiche e naturali, nel contesto delle politiche europee e transnazionali di sviluppo territoriale»*. Gli obiettivi perseguiti si pongono dichiaratamente in linea con le prospettive indicate nello SSSE: in particolare, con l’obiettivo politico di una “Gestione prudente del patrimonio naturale e culturale”, ma anche con quelli dello “Sviluppo policentrico del territorio e nuovo rapporto città-campagna” e della “Parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze” (Committee on Spatial Development, 1999).

5. Le misure e gli interventi di *Alpine Space / Eastern Alps*

Non essendo incluse nell'area di cooperazione di *Alpine Space / Eastern Alps* zone di obiettivo 1 e 6, al contributo comunitario previsto di 5 milioni di euro (2 dei quali assegnati all'Austria e all'Italia e 1 alla Germania) deve corrispondere un investimento pubblico di almeno pari importo da parte degli Stati membri¹³, cosicché l'Azione pilota può avvalersi nel complesso di almeno 10 milioni di euro di fondi pubblici, con l'aggiunta di eventuali contributi da parte degli Stati terzi interessati e di investimenti privati. La Commissione europea ha previsto che il programma si realizzi nel periodo compreso tra il 1° febbraio 1998 e il 31 dicembre 1999, ultima data utile per l'impegno giuridicamente vincolante dei fondi, con la possibilità di concludere i lavori entro il 31 dicembre 2001.

Le risorse stanziare concorrono al finanziamento delle cinque "misure" in cui il programma è articolato, quattro delle quali (A, B, C, D) di carattere sostantivo e una (E) dedicata alle spese di funzionamento del programma (500.000 euro, pari al 5%):

- A. *Politiche transnazionali di sviluppo territoriale*
- B. *Sviluppo ambientale e gestione del turismo*
- C. *Strutture insediative e sviluppo economico sostenibile*
- D. *Patrimonio naturale e culturale*
- E. *Assistenza tecnica*

¹³ Mentre in Austria e in Germania i Länder interessati provvedono alla copertura della quota nazionale in relazione al rispettivo utilizzo dei fondi comunitari, vige in Italia un sistema centralizzato di erogazione e di controllo della spesa (l. 183/1986) che, nondimeno, non vieta alle Regioni di intervenire con fondi propri a titolo di complemento.

All'interno delle prime quattro misure il programma inserisce nove interventi, da realizzarsi "in via prioritaria" in base ad accordi preventivamente stabiliti tra le amministrazioni nazionali e regionali. In base alle proposte avanzate dalle amministrazioni in seguito all'adozione del programma e alle decisioni assunte nel merito dalle strutture di gestione dell'Azione pilota (§ 6), i fondi stanziati sono stati interamente assegnati ai nove interventi previsti, che sono attualmente in corso di realizzazione:

A1 - Sviluppo e pianificazione territoriale transnazionale nello spazio alpino (Regionalp) (586.000 euro di finanziamento complessivo, di cui 50.000 coperti dalla Svizzera) è coordinato dalla Cancelleria federale austriaca (A) con la partecipazione del Ministero federale tedesco della politica territoriale, edilizia e urbanistica (D), delle Regioni Friuli - Venezia Giulia, Lombardia e Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano (I), del Cantone dei Grigioni (CH) e, in qualità di osservatore, del Ministero sloveno dell'ambiente e della pianificazione territoriale (SL). È l'unico intervento promosso con la partecipazione di Stati terzi e si arroga una funzione strategica nel generale contesto dell'Azione pilota, mirando a creare una comune rete transnazionale per la discussione e il coordinamento delle politiche territoriali nell'area alpina. L'intervento ha l'obiettivo di intensificare le relazioni istituzionali tra le amministrazioni coinvolte e, più indirettamente, di favorire una comune rappresentazione degli interessi territoriali delle regioni alpine nei confronti delle istituzioni nazionali e comunitarie.

A2 - "Guida alle buone pratiche" per la realizzazione di programmi e progetti di pianificazione sostenibile (399.476 euro di finanziamento) è coordinato dal Ministero federale austriaco dell'ambiente, della gioventù e della famiglia (A), con la partecipazione del Ministero bavarese dello sviluppo regionale e delle politiche ambientali (D), della Regione Friuli - Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento (I). Contribuiscono, inoltre, con fondi propri la sezione tedesca della CIPRA e l'ANPA italiana. L'intervento si avvale di alcune esperienze pratiche di piano in corso di costruzione nelle regioni direttamente interessate al fine di predisporre un

manuale di uso comune e una raccolta di raccomandazioni per gli operatori pubblici e privati.

A3 - Rete di enti locali "Alleanza nelle Alpi" (749.355 euro di finanziamento) è coordinato dal Ministero bavarese dello sviluppo regionale e delle politiche ambientali con la partecipazione del Ministero federale dell'ambiente, della protezione naturale e della salute, del distretto di Ravensburg e dell'Alpenforschungsinstitut (D), del Land Tirolo (A), della Regione Friuli - Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Bolzano (I). Ha l'obiettivo di dare concretezza ai principi della Convenzione Alpina tra cui, su tutti, la promozione dello sviluppo sostenibile presso gli enti locali sul territorio alpino. Il programma di lavoro prevede, pertanto, la realizzazione di un intenso scambio di informazioni e di esperienze tra gli enti locali interessati (una quindicina circa), con la sperimentazione di "sistemi di gestione ambientale".

B1 - Progetti pilota transnazionali di trasporto compatibile con l'ambiente con l'utilizzo di sistemi informativi elettronici (il più consistente in termini di risorse: 3.431.000 euro) è coordinato dal Ministero federale austriaco dell'ambiente, della gioventù e della famiglia con la partecipazione del Ministero federale del trasporto e delle scienze e dei Länder Carinzia e Tirolo (A), del Ministero bavarese dello sviluppo regionale e delle politiche ambientali (D), delle Regioni Lombardia, Friuli - Venezia Giulia, Veneto e delle Province autonome di Bolzano e di Trento (I). È volto a realizzare, attraverso la cooperazione tra le amministrazioni interessate, politiche di trasporto e di mobilità nelle Alpi che si mostrino compatibili con la salvaguardia ambientale. L'intervento mira, pertanto, a una combinazione ottimale dei sistemi di trasporto esistenti grazie alla realizzazione di un comune sistema informativo e di prenotazione automatica.

C1 - Razionalizzazione, mantenimento e reinserimento dei servizi pubblici e privati a livello locale e regionale (764.000 euro) è coordinato dalla Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia con la partecipazione delle Regioni Lombardia e Veneto, della Provincia autonoma di Trento (I) e del Land Salisburgo (A). È volto a identificare nuovi metodi

organizzativi e gestionali per l'offerta di servizi pubblici e privati nelle aree di media montagna, con l'obiettivo di migliorarne la qualità della vita e di combattere, di conseguenza, la tendenza allo spopolamento.

C2 - Strumenti di pianificazione territoriale nelle aree alpine per uno sviluppo equilibrato e sostenibile degli insediamenti in regioni densamente e scarsamente popolate (1.564.000 euro) è coordinato dal Land Tirolo con la partecipazione dei Länder Carinzia, Oberösterreich e Salisburgo (A), dell'Istituto federale per la ricerca in politiche regionali, dell'Alpenforschungsinstitut (D) e della Provincia autonoma di Bolzano (I). Si articola in otto "moduli" attinenti a strumenti e metodi per la pianificazione territoriale (a, b, c, h), a strumenti per la gestione dei grandi spazi ambientali e paesaggistici (d, e) e a sistemi informativi per il territorio (f, g).

D1 - Sviluppo di un sistema informatico per il coordinamento della protezione civile nelle regioni di frontiera (798.000 euro) è coordinato dalla Provincia autonoma di Trento con la partecipazione della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Bolzano (I) e del Land Tirolo (A). Incentiva la cooperazione tra regioni limitrofe per sperimentare sistemi innovativi di prevenzione e di gestione delle emergenze e del rischio in montagna. Sono previste la messa in opera di una rete telematica interregionale, l'elaborazione di "piani comuni d'emergenza", la creazione di "sistemi di archivio delle emergenze" e di un prototipo di "unità di acquisizione dati controllata a distanza".

D2 - Tutela e recupero di tipologie di insediamento nei centri alpini di piccola dimensione (950.000 euro) è coordinato dalla Regione Veneto con la partecipazione della Regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Bolzano (I) e dai Länder Salisburgo e Vorarlberg (A). Mira a fornire soluzioni tecniche e procedure amministrative per rendere compatibili, nel territorio alpino, le esigenze di sviluppo socioeconomico e turistico con l'opportunità di conservare il patrimonio storico e culturale, anche attraverso il coinvolgimento di capitali privati nelle operazioni di recupero architettonico e paesaggistico.

D3 - Ricognizione delle risorse idriche dell'area alpina (890.000 euro) è coordinato dalla Provincia autonoma di Bolzano (I) con la partecipazione dei Länder Tirolo e Vorarlberg (A) e del Ministero bavarese dello sviluppo regionale e delle politiche ambientali (D). È volto a combinare gli strumenti della pianificazione territoriale al fine della conservazione e del buon utilizzo delle risorse idriche di sorgente e sotterranee.

6. La gestione dell'Azione pilota *Alpine Space/Eastern Alps*

In generale, la gestione dei programmi comunitari non è il mero risultato esecutivo di regole prestabilite ed "esclusive"; piuttosto, i regolamenti comunitari e i sistemi giuridici vigenti nei paesi interessati costituiscono, per ciascun programma, un contesto variabile di principi e di regole entro il quale organizzare il percorso delle attività: promozione del programma, selezione delle proposte d'intervento, loro approvazione e decisioni sul finanziamento, monitoraggio fisico e finanziario degli interventi, valutazione e pubblicità dei risultati. La gestione del programma si autofinanzia attraverso la misura di "assistenza tecnica" ed è di norma organizzata su due livelli: transnazionale e nazionale.

Nel caso specifico di *Alpine Space Eastern Alps*, la gestione transnazionale del programma è affidata a un *Management Committee*, che assolve a pieno titolo alle funzioni assegnate dai regolamenti comunitari ai cosiddetti «comitati di sorveglianza»¹⁴. Il Comitato, dotatosi di norme proprie di funzionamento (*Rules of procedure*), è composto da rappresentanze delle amministrazioni nazionali e regionali partecipanti e della Commissione europea; è presieduto a rotazione per periodi di uguale durata dai rappresentanti nazionali¹⁵. In base ai regolamenti comunitari, il Comitato decide "per consenso"; qualunque volontà espressa deve, pertanto,

¹⁴ Cfr. Regolamento CEE n. 2082/93, art. 25 (CE, 1996b).

¹⁵ Roland Arbter (Cancelleria federale austriaca - Coordinamento della pianificazione territoriale e delle politiche regionali) ha presieduto il *Management Committee* dal 1° febbraio al 22 settembre 1998; gli è subentrato Tilman Buchholz (Ministero federale tedesco della pianificazione territoriale, edilizia e urbanistica), che ha detenuto la presidenza fino al 13 maggio 1999; da quella data è presidente Gaetano Fontana (Ministero italiano dei lavori pubblici - Direzione generale del coordinamento territoriale), il cui mandato scade il 31 dicembre 1999. La Commissione europea è rappresentata nel Comitato da Eric Dufeil (Direzione generale XVI - Politica regionale e coesione).

risultare “congiunta” (*joint*). Il *Management Committee* è assistito sul piano tecnico-operativo da un *Common Secretariat*, che agisce da “cinghia di trasmissione” tra organi di decisione e soggetti attuatori del programma (*project managers*), oltre che da “animatore” delle varie iniziative.

Il programma approvato prevede che il Segretariato congiunto debba «*in particolare: verificare il rispetto delle normative e assicurare l'adesione alle politiche comunitarie; stabilire gli standard per il monitoraggio tecnico e finanziario e seguire il programma sulla base dei rapporti redatti dal Segreteriato congiunto e dei dati forniti dai Segreteriatati nazionali; approvare l'impiego dei fondi comunitari disponibili in base alle proposte avanzate dagli Stati membri; applicare i criteri di selezione e di ammissibilità dei progetti nella valutazione di ogni singola proposta di progetto, concordemente con le direttive riguardanti le azioni pilota ai sensi dell'art. 10 del FESR e con i criteri stabiliti nel programma; assolvere alla funzione di coordinamento per l'implementazione di progetti transnazionali; promuovere studi di valutazione al fine di misurare l'impatto socioeconomico delle attività di cooperazione transnazionale; e qualora necessario: modificare le procedure originariamente approvate per garantire assistenza; modificare il piano finanziario previsto, inclusi i trasferimenti tra fonti comunitarie e il conseguente adeguamento delle quote di assistenza*».

Ciascuno Stato partecipante, che per regolamento mantiene la piena responsabilità finanziaria delle spese effettuate nel proprio territorio, si impegna a garantire la massima efficienza gestionale del programma, costituendo un Comitato nazionale in linea con la propria legislazione. Anche i Comitati nazionali possono avvalersi di propri Segretariati che, in conseguenza alla forma “virtuale” che si è scelto di conferire al *Common Secretariat*¹⁶, nel caso di *Alpine Space / Eastern Alps* non sono altro

¹⁶ Il proposito della Commissione europea che ciascun programma si avvallesse del coordinamento tecnico e gestionale di Segretariati transnazionali “permanenti”, dotati cioè di una concreta localizzazione nel luogo della cooperazione e di relativa indipendenza (ad esempio, nella responsabilità gestionale di un conto bancario unico per il finanziamento del programma) è stato seguito, nella pratica, dai soli programmi nord-europei. Al contrario, i programmi sud-europei (compresi tutti quelli che interessano l'Italia) si sono avvalsi di Segretariati transnazionali “virtuali”, di fatto consistenti nella combinazione (via telefono, fax, e-mail) dei Segretariati nazionali formati presso gli istituti incaricati della gestione o direttamente presso gli uffici ministeriali competenti (Janin-Rivolin, 1999).

che le rispettive componenti nazionali del medesimo.

L'attuazione degli interventi è affidata, come già detto (§ 5), alle Amministrazioni nazionali e regionali, normalmente rappresentate dai servizi della programmazione, da uffici di competenza settoriale o appositamente dedicati alla gestione dei programmi comunitari. Da un punto di vista formale le proposte di intervento, per essere accolte nelle sedi nazionali e transnazionale e quindi finanziate, devono rispondere ai "criteri di priorità" stabiliti dal programma e rispettare una serie di "requisiti minimi" di carattere generale, quali la transnazionalità (almeno due amministrazioni di nazionalità diversa devono parteciparvi), il rispetto del termine stabilito per la conclusione, l'assenza di sovrapposizione delle sovvenzioni e di duplicazione dei lavori.

Più precisamente, in base ai «*minimum requirements*» stabiliti dal programma:

- *i progetti devono avere carattere transnazionale, vale a dire che almeno due partner di Stati differenti (due Stati membri o uno Stato membro e uno Stato non appartenente alla UE) devono cooperarvi e ciascun partner deve contribuire finanziariamente al progetto. La forma di cooperazione, il contenuto del progetto e la divisione del lavoro sono oggetto di un accordo scritto tra le parti, che contenga gli stanziamenti (finanziamenti solo nazionali oppure nazionali ed europei) a cui ciascun partner contribuisce. Per ogni progetto è previsto un coordinatore che dovrà riferire alle autorità competenti per i finanziamenti sullo stato di avanzamento del progetto stesso;*
- *i progetti devono possedere una correlazione con la pianificazione territoriale e devono contribuire allo sviluppo socioeconomico;*
- *i progetti selezionati devono completarsi entro il 2001;*
- *devono rispettare le legislazioni nazionali ed europea in materia ambientale;*
- *non devono essere sovvenzionati attraverso altri programmi europei (va evitato il doppio finanziamento);*
- *va evitata la duplicazione di lavori esistenti (studi, raccolte dati, collegamenti in rete).*

Inoltre, in base ai «priority criteria»:

- *i progetti devono favorire un miglioramento delle pratiche istituzionali, vale a dire i rapporti tra le autorità, le istituzioni e le organizzazioni coinvolte nella pianificazione territoriale; i progetti devono garantire il protrarsi delle attività transnazionali oltre l'anno 2001 (ad esempio garantendo finanziamenti futuri nel corso dell'attuazione);*
- *i progetti devono produrre risultati concreti e visibili; - devono possedere un approccio multisettoriale;*
- *devono contribuire alla coesione del programma e/o produrre sinergie e/o aspetti di complementarità con altri progetti; - devono tendere all'innovazione (nuovi studi tematici, nuove forme di produzione dell'informazione, di comunicazione e diffusione dei dati ecc.);*
- *devono contribuire per quanto possibile a conservare e migliorare l'ambiente nell'ottica dello sviluppo sostenibile.*

In realtà, è opportuno sottolineare che la scelta di concordare gli interventi già in fase di strutturazione del programma ha di fatto sminuito il valore della selezione, tra l'altro contravvenendo al generale proposito della Commissione europea di bandire procedure aperte di gara fra proposte di soggetti pubblici (regioni e comuni, ma non solo) e privati. A tale scelta sembrano doversi addebitare, in ultima analisi, le difficoltà emerse in fase di attuazione degli interventi e l'impressione permanente di una scarsa trasparenza nelle decisioni, di una relativa deresponsabilizzazione degli operatori, oltre al dubbio latente di avere automaticamente escluso dal finanziamento interventi più utili e necessari. Ciò porterebbe a ridimensionare, nel complesso, la portata del "successo" conseguito da *Alpine Space / Eastern Alps* in termini di capacità di allocazione dei fondi (§ 7).

Tab. 1 – Quadro delle “tappe” essenziali di evoluzione dell’Azione pilota Alpine Space / Eastern Alps

- 1° febbraio 1998, inizio del periodo di operatività dell’azione pilota
- 5 marzo 1998, comunicazione dell’approvazione del programma da parte della Commissione europea - DG XVI
- 25 marzo 1998, insediamento del Segretariato congiunto (Innsbruck)
- 8 aprile 1998, accettazione dell’approvazione comunitaria da parte dell’Italia; riunione del Comitato nazionale di gestione (Roma)
- 11 maggio 1998, scadenza del primo bando ristretto per la presentazione dei progetti
- 22-23 giugno 1998, pre-valutazione del Segretariato congiunto in merito all’approvazione dei progetti presentati (Innsbruck)
- 8 luglio 1998, riunione del Comitato di gestione nazionale (Roma): valutazione nazionale dei progetti presentati
- 20 luglio 1998, insediamento del Comitato di gestione transnazionale (Salisburgo), valutazione e approvazione finale dei progetti presentati
- 5 settembre 1998, trasmissione alla Commissione europea del primo Rapporto semestrale sullo stato di avanzamento dei lavori
- 16 settembre 1998, Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici per lo stanziamento alle regioni interessate dei fondi relativi ai progetti approvati (reg. Corte dei Conti 7.10.1998)
- 22 settembre 1998, passaggio della presidenza del Comitato di gestione transnazionale e del Segretariato congiunto dall’Austria alla Germania
- 19 ottobre 1998, riunione dei segretariati dei Programmi di iniziativa comunitaria Interreg II C e delle Azioni Pilota ai sensi dell’art. 10 del FESR, organizzata dall’*Interreg II C North Western Metropolitan Area Programme* (Bruxelles)
- 29 ottobre 1998, riunione del Segretariato congiunto (Monaco)
- 25-26 novembre 1998, presentazione dell’Azione Pilota “Alpine Space” in occasione del Seminario transnazionale sullo SSSE, organizzato dalla Commissione europea (Vienna)
- 11 dicembre 1998, scadenza del secondo bando ristretto per la presentazione dei progetti
- 15 dicembre 1998, riunione del Comitato di gestione nazionale (Roma): valutazione nazionale dei nuovi progetti presentati
- 31 dicembre 1998, monitoraggio trimestrale a livello nazionale

- 2-3 febbraio 1999, Seminario conclusivo sullo SSSE e sui programmi comunitari per l'assetto del territorio organizzato dalla Commissione europea (Bruxelles)
- 26 febbraio 1999, riunione del Comitato di gestione transnazionale, con l'approvazione dei progetti presentati in occasione del secondo bando ristretto (Garmisch-Partenkirchen)
- 5 marzo 1999, trasmissione alla Commissione europea del 2° Rapporto semestrale sullo stato di avanzamento dei lavori
- 31 marzo 1999, monitoraggio trimestrale a livello nazionale
- 16 aprile 1999, avvio della gara per l'assegnazione della valutazione del programma (*interim evaluation*)
- 13 maggio 1999, passaggio della presidenza del Comitato transnazionale di gestione e del Segretariato congiunto dalla Germania all'Italia
- 7 giugno 1999, pre-valutazione del Segretariato congiunto in merito all'assegnazione della valutazione del programma
- 17 giugno 1999, avvio della procedura scritta (*written procedure*) per la nomina del valutatore del programma
- 30 giugno 1999, monitoraggio trimestrale a livello nazionale
- 6 luglio 1999, riunione del Comitato nazionale di gestione (Roma), finalizzato al monitoraggio dei progetti in corso d'opera
- 8 luglio 1999, assegnazione dell'incarico di valutazione del programma all'ÖAR Regionalberatung di Graz (Austria)
- 4 settembre 1999, trasmissione alla Commissione europea del 3° Rapporto semestrale sullo stato di avanzamento dei lavori
- 29 settembre 1999, riunione delle rappresentanze nazionali dell'Azione pilota e della Francia al fine di valutare la proposta della Commissione europea per un futuro programma "Alpine Space" nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg III (Roma)
- 30 settembre 1999, monitoraggio trimestrale a livello nazionale
- 1° ottobre 1999, avvio su base sperimentale del monitoraggio transnazionale dei progetti
- 15-16 novembre 1999, Seminario di valutazione del programma (Roma)
- 16 novembre 1999, riunione del Comitato transnazionale di gestione (Roma)
- 29 novembre 1999, Seminario sull'Iniziativa Comunitaria INTERREG III (Bruxelles)
- dicembre 1999, assegnazione dell'assistenza tecnica del programma (parte italiana) per il periodo 2000-2001
- 31 dicembre 1999, conclusione del periodo utile all'assunzione di impegni di spesa "giuridicamente vincolanti"

7. Lo stato di attuazione di *Alpine Space / Eastern Alps*

A poco meno di due anni dall'avvio del programma, lo stato di realizzazione dell'Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps* può considerarsi generalmente coerente con le aspettative e con le azioni programmate, anche se nel complesso presenta luci e ombre, che sarebbe sbagliato nascondere o trascurare.

Alpine Space / Eastern Alps si è particolarmente distinta, tra gli undici programmi europei di cooperazione transnazionale per l'assetto del territorio (INTERREG II C e Azioni pilota ex art. 10 FESR), per la facilità e la rapidità di approvazione dei progetti di intervento e di assegnazione delle risorse previste dal programma. In ogni caso, al termine del periodo utile (entro il 31 dicembre 1999) risulta assegnato per decisione del *Management Committee* il 99,98% dei fondi comunitari disponibili (tab. 2) con l'approvazione di tutti i nove progetti previsti dal programma. A livello nazionale risulta assegnato il 100% delle risorse: a tutte le Amministrazioni regionali e provinciali coinvolte è stata attribuita una quota complessiva di 760.000 euro (380.000 FESR + 380.000 di cofinanziamento nazionale), variamente distribuita nell'ambito dei diversi progetti.

Per quanto riguarda gli aspetti di complemento, la valutazione *in itinere* del programma è stata assegnata in luglio 1999 all'ÖAR Regionalberatung di Graz (Austria), che presenterà il Rapporto di valutazione entro gennaio 2000. La divulgazione del programma si è in realtà limitata all'elaborazione di una *brochure* presentata in occasione dell'*ESDP Seminar* di Vienna (26-27 novembre 1998), dove uno dei *workshop* si è appunto dedicato ad *Alpine Space / Eastern Alps*.

Si segnalano, inoltre, per il loro rilevante interesse sostanziale, le attività intraprese dai rappresentanti nazionali dell'Azione pilota al fine di valutare congiuntamente la

proposta della Commissione Europea per un futuro programma *Alpine Space* nel contesto della prossima Iniziativa Comunitaria INTERREG III B per il periodo 2000-2006 (§ 8).

A fronte di tale quadro, che potrebbe apparire più che confortante dal punto di vista della qualità e della tempestività degli accordi tra i partner e delle decisioni d'investimento, altri riscontri segnalano al contrario una condizione di generale ritardo e di apparente incertezza nell'attuazione degli interventi.

In particolare, i risultati del monitoraggio trimestrale nazionale al 30 settembre 1999 (i più aggiornati a disposizione) indicano che i fondi comunitari *impegnati* per i progetti dell'Azione pilota ammontano mediamente al 47,85% dei fondi *assegnati*, mentre i fondi *spesi* si attestano al 3,24% dei fondi già *erogati* come primo acconto, d'importo pari a 40% dei fondi assegnati (tab. 3, 4, 5 e 6). Il dato non soltanto appare allarmante in relazione alla necessità di impegnare i fondi comunitari entro il 31 dicembre 1999 – pena la perdita degli stessi – ma, specie se rapportato al largo anticipo con cui si sono decise le assegnazioni, rivela una sostanziale incapacità delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi nel perseguire gli obiettivi prospettati in termini progettuali.

Non essendo per ora disponibili i dati del monitoraggio transnazionale dei progetti, al momento non sembra possibile “pesare” in modo adeguato il dato nazionale in rapporto al più generale contesto dell'Azione pilota. Ma è certo che, anche qualora le “parti” austriache e tedesche dei progetti offrissero migliori riscontri (le informazioni disponibili non sembrano in ogni caso assecondare questa ipotesi), sarebbe allora la portata transnazionale dei progetti approvati a mettersi fatalmente in discussione.

In conclusione, l'evidenza e il carattere diffuso delle difficoltà emerse nella fase di avvio e di realizzazione dei progetti approvati non possono che far riflettere sulla qualità delle procedure e dei criteri di selezione degli interventi, che si sono adottati per questo programma (§ 6).

Tab. 2 – Assegnazione dei fondi (x 1.000 €) di Alpine Space / Eastern Alps al 16.12.1999 e scostamenti dalle previsioni del programma

Measures / Projects	Austria			Germany			Italy			TOTAL		
	total	EU	NAT	total	EU	NAT	total	EU	NAT	total	EU	NAT
Project A 1	240,000	120,000	120,000	10,000	5,000	5,000	286,000	143,000	143,000	536,000	268,000	268,000
Project A 2	60,676	28,970	31,706	30,000	15,000	15,000	308,800	73,000	235,800	399,476	116,970	282,506
Project A 3	101,355	50,000	51,355	554,000	277,000	277,000	94,000	47,000	47,000	749,355	374,000	375,355
Measure A:	402,031	198,970	203,061	594,000	297,000	297,000	688,800	263,000	425,800	1.684,831	758,970	925,861
Programme	400,000	200,000	200,000	700,000	350,000	350,000	448,000	224,000	224,000	1.548,000	774,000	774,000
Diff. A*:	2,031	-1,030	3,061	-106,000	-53,000	-53,000	240,800	39,000	201,800	136,831	-15,030	151,861
Project B 1	2.000,000	800,000	1.200,000	655,000	327,500	327,500	776,000	388,000	388,000	3.431,000	1.515,500	1.915,500
Measure B:	2.000,000	800,000	1.200,000	655,000	327,500	327,500	776,000	388,000	388,000	3.431,000	1.515,500	1.915,500
Programme	1.600,000	800,000	800,000	600,000	300,000	300,000	702,000	351,000	351,000	2.902,000	1.451,000	1.451,000
Diff. B*:	400,000	0,000	400,000	55,000	27,500	27,500	74,000	37,000	37,000	529,000	64,500	464,500
Project C 1	100,000	50,000	50,000	0,000	0,000	0,000	664,000	332,000	332,000	764,000	382,000	382,000
Project C 2	900,000	450,000	450,000	588,000	285,500	302,500	76,000	38,000	38,000	1.564,000	773,500	790,500
Measure C:	1.000,000	500,000	500,000	588,000	285,500	302,500	740,000	370,000	370,000	2.328,000	1.155,500	1.172,500
Programme	1.600,000	800,000	800,000	520,000	260,000	260,000	820,000	410,000	410,000	2.940,000	1.470,000	1.470,000
Diff. C*:	-600,000	-300,000	-300,000	68,000	25,500	42,500	-80,000	-40,000	-40,000	-612,000	-314,500	-297,500
Project D 1	100,000	50,000	50,000	0,000	0,000	0,000	698,000	349,000	349,000	798,000	399,000	399,000
Project D 2	300,000	150,000	150,000	0,000	0,000	0,000	650,000	325,000	325,000	950,000	475,000	475,000
Project D 3	400,000	200,000	200,000	80,000	40,000	40,000	410,000	205,000	205,000	890,000	445,000	445,000
Measure D:	800,000	400,000	400,000	80,000	40,000	40,000	1.758,000	879,000	879,000	2.638,000	1.319,000	1.319,000
Programme	200,000	100,000	100,000	80,000	40,000	40,000	1.830,000	915,000	915,000	2.110,000	1.055,000	1.055,000
Diff. D*:	600,000	300,000	300,000	0,000	0,000	0,000	-72,000	-36,000	-36,000	528,000	264,000	264,000
A+B+C+D	4.202,031	1.898,970	2.303,061	1.917,000	950,000	967,000	3.962,800	1.900,000	2.062,800	10.081,831	4.748,970	5.332,861
Programme	3.800,000	1.900,000	1.900,000	1.900,000	950,000	950,000	3.800,000	1.900,000	1.900,000	9.500,000	4.750,000	4.750,000
Diff. A+B+C+D*	402,031	-1,030	403,061	17,000	0,000	17,000	162,800	0,000	162,800	581,831	-1,030	582,861
Measure E:	200,000	100,000	100,000	100,000	50,000	50,000	200,000	100,000	100,000	500,000	250,000	250,000
Total expend.	4.402,031	1.998,970	2.403,061	2.017,000	1.000,000	1.017,000	4.162,800	2.000,000	2.162,800	10.581,831	4.998,970	5.582,861
Programme	4.000,000	2.000,000	2.000,000	2.000,000	1.000,000	1.000,000	4.000,000	2.000,000	2.000,000	10.000,000	5.000,000	5.000,000
Diff. *	402,031	-1,030	403,061	17,000	0,000	17,000	162,800	0,000	162,800	581,831	-1,030	582,861

* Difference to the Programme Document "Alpine Space / Eastern Alps"

EU= total Community cofinancing

NAT= total national cofinancing

Tab. 3 – Monitoraggio nazionale al 30.09.1999: assegnazioni (€)

Tab. 4 – Monitoraggio nazionale al 30.09.1999: erogazioni (€)

Tab. 5 – Monitoraggio nazionale al 30.09.1999: impegni (€)

Tab. 6 – Monitoraggio nazionale al 30.09.1999: pagamenti (€)

L'opportunità di portare a termine l'Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps* secondo le attese indicate nel programma dipenderà, in prima istanza, dalla capacità delle Amministrazioni responsabili degli interventi di impegnare i fondi assegnati entro il 31 dicembre 1999, secondo quanto stabilito dai regolamenti comunitari. Le risorse che non risulteranno impegnate entro quella data, infatti, dovranno considerarsi perdute e, in seguito a ciò, gli interventi potrebbero subire variazioni anche consistenti rispetto ai progetti approvati.

Lo stato di attuazione del programma, così come emerge dal quadro delineato, suggerisce che, nell'immediato futuro, le maggiori attenzioni ed energie debbano dedicarsi all'accompagnamento dei nove interventi in corso di realizzazione, con l'obiettivo di colmare il *gap* creatosi nella fase attuativa rispetto a quella programmatica e decisionale, così portando a compimento l'Azione pilota secondo gli essenziali requisiti posti in essere dalla Commissione europea e le premesse operative del programma stesso.

Pertanto, primaria importanza dovrebbero assumere le attività di monitoraggio fisico e finanziario degli interventi – ai livelli nazionali ma soprattutto al livello transnazionale – da calibrarsi anche in base ai riscontri che emergeranno dal Rapporto di valutazione, disponibile in gennaio 2000. Allo stesso scopo potranno contribuire con efficacia – ma solo a condizione che “la sostanza” degli interventi si manifesti in modo vivo ed apprezzabile – ulteriori attività di pubblicità del programma e di diffusione dei risultati conseguiti. Su tali basi potrebbe infine appoggiarsi, con migliori garanzie di successo, ogni attività di supporto alla programmazione di nuove opportunità di cooperazione nello spazio alpino nell'ambito della futura Iniziativa comunitaria INTERREG III.

8. Le prospettive per il periodo 2000-2006

L'esperienza dell'Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps*, che, con esiti più o meno apprezzabili, dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2001, avrà l'opportunità di essere capitalizzata nel contesto della prossima Iniziativa comunitaria INTERREG III, che l'Unione europea intende promuovere nel periodo 2000-2006. Vale la pena di accennare almeno alle linee generali di tale prospettiva, anche al fine di orientare in senso più operativo le conclusioni del presente Rapporto.

Il prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006¹⁷ sarà caratterizzato da un inferiore *budget* disponibile per Iniziative comunitarie (circa 10,5 miliardi di euro), che l'Unione europea ha pertanto deciso di ridurre da 13 a 4. Per gli stessi scopi di semplificazione delle procedure e di concentrazione delle risorse, ciascuna Iniziativa graverà su uno specifico fondo strutturale¹⁸:

- INTERREG III, 4.875 milioni di euro (FESR);
- URBAN, 700 milioni di euro (FESR);
- EQUAL, 2.847 milioni di euro (FSE);
- LEADER III, 2.020 milioni di euro (FEAOG).

¹⁷ L'Unione europea ha adottato il 21 giugno 1999 i nuovi regolamenti sulla gestione dei fondi strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006 (UE, 1999a e 1999b); in base alla proposta di riforma di *Agenda 2000* (CE, 1997d), il 1° luglio ha inoltre stabilito l'allocazione finanziaria delle risorse sui nuovi "obiettivi strutturali", ridotti da 6 a 3.

¹⁸ I fondi strutturali dell'Unione europea ammontano, complessivamente, a circa un terzo del bilancio comunitario (pari, a sua volta, all'1,27% del PIL degli Stati membri). Oltre al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che si avvale di quasi la metà delle risorse strutturali, vigono il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e il più recente Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP).

La più consistente delle nuove iniziative comunitarie si rivolge, dunque, alla «cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, allo scopo di favorire un assetto territoriale e uno sviluppo armonico ed equilibrato nell'Unione europea». In base all'esperienza dei precedenti periodi di programmazione, ma anche alle raccomandazioni dello SSSE, la Commissione ha provveduto a una ridefinizione dei "filoni" di INTERREG III nei termini che seguono:

- A. Promuovere uno sviluppo regionale integrato fra regioni di confine, ivi comprese le regioni esterne e marittime (filone *transfrontaliero*, ex INTERREG II A);
- B. Contribuire a un'integrazione territoriale armonica in tutta l'Unione europea (filone *transnazionale*, ex INTERREG II C e Azioni pilota);
- C. Accrescere il potenziale di sviluppo delle regioni dell'Unione che ancora accusano ritardi e quelle che stanno attraversando conversioni, per mezzo di una cooperazione transnazionale interregionale, allo scopo di favorire lo sviluppo regionale, le politiche e le modalità di coesione (filone *interregionale*, ex RECITE).

Più precisamente, INTERREG III B sarà destinata, nei prossimi anni, alla «cooperazione transnazionale fra organismi locali, regionali e nazionali allo scopo di promuovere una più ampia integrazione europea e uno sviluppo più sostenibile e equilibrato», con particolare attenzione alle regioni ultraperiferiche e insulari (CE, 1999d).

La Commissione europea richiede che, tenuto conto della trascorsa esperienza di INTERREG II C e delle Azioni pilota, delle reti transeuropee (TEN) e dei contenuti dello SSSE, il filone transnazionale di INTERREG III si concentri sulle seguenti misure:

- a) *elaborazione di strategie operative di pianificazione del territorio a scala transnazionale, incluse la cooperazione tra città e tra zone urbane e rurali e la promozione di uno sviluppo policentrico e sostenibile;*
- b) *promozione di sistemi di trasporto efficienti e sostenibili e di una migliore accessibilità alla società dell'informazione, con particolare attenzione alla comunicazione tra regioni insulari e periferiche;*
- c) *promozione e gestione attenta delle risorse naturali, in particolare le risorse idriche;*
- d) *assistenza tecnica.*

Ulteriori raccomandazioni riguardano la necessità di adottare, per ciascuna misura, un approccio territoriale integrato e l'esigenza di identificare «aree-chiave per gli investimenti infrastrutturali».

L'orientamento della Commissione europea è che ciascuno Stato membro assegni al filone transfrontaliero tra il 50% e il 70% delle risorse stanziare, ripartendo la restante quota tra gli altri due filoni, in modo da incrementare il fondo per la cooperazione transnazionale rispetto al quadro attuale e da garantire una soglia di almeno il 6% sul nuovo filone interregionale (CE, 1999c). La Commissione propone, pertanto, la costituzione di una decina di "spazi di cooperazione transnazionale", largamente mutuata dal quadro dei programmi esistenti (INTERREG II C e Azioni pilota), tale per cui ciascun programma di INTERREG III B disporrebbe di un contributo comunitario oscillante tra i 100 e i 150 milioni di euro, cioè mediamente superiore di 8-12 volte rispetto ai programmi attuali, con minimi di 3-5 e massimi di 20-30 volte.

L'opportunità di un incremento di massima portata riguarderebbe, tra gli altri, la programmazione di *Alpine Space*, che la Commissione ha intenzione di rilanciare con un'estensione dell'area di cooperazione all'intero arco alpino, tale da accludere allo spazio dell'attuale Azione pilota anche le Alpi francesi (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes e Franche-Comté), quelle dell'Italia nord-occidentale (Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta) e, all'esterno dei confini comunitari, l'intero territorio svizzero¹⁹. Al momento in cui si scrive, si sono avviati confronti informali tra le amministrazioni nazionali e regionali interessate al fine di considerare la proposta della Commissione e, in base all'esperienza in corso, di individuarne i possibili obiettivi di intervento e le più idonee forme di gestione.

¹⁹ Gli altri "spazi di cooperazione" proposti dalla Commissione sono: *North Sea Area* (Danimarca, Germania, Gran Bretagna, Olanda, Svezia), *Northern Periphery* (Finlandia, Gran Bretagna, Svezia), *North-West Europe* (Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Olanda), *Baltic Sea Area* (Danimarca, Finlandia, Germania, Svezia), *South-West Europe* (Francia, Portogallo, Spagna), *CAD Space - Central and Danubian Space* (Austria, Germania, Italia), *Adriatic and South-East Europe* (Austria, Germania, Grecia, Italia), *Western Mediterranean* (Francia, Italia, Spagna), *Archimed* (Grecia, Italia).



Fig. 3 – Lo spazio di cooperazione del futuro programma Alpine Space (2000-2006)

9. Conclusioni e indicazioni operative

In generale, l'intervento dell'Unione europea in materia di politiche territoriali appare destinato ad accrescere la propria incidenza nell'immediato futuro, se non altro in termini di spesa. Le pratiche della cooperazione interistituzionale, ormai ampiamente sperimentate nel corso del trascorso decennio e strutturate in prospettiva secondo i tre filoni transfrontaliero, transnazionale e interregionale, costituiscono il modello di riferimento per l'implementazione delle politiche territoriali comunitarie.

Le attese della Commissione, riguardo a INTERREG III, perseguono dunque «*un progresso significativo rispetto alla corrente esperienza*» (CE, 1999d). Tali aspettative riposano sul “nuovo corso” che la Commissione mostra di voler imprimere a INTERREG: nata nel 1989 come azione strutturale della sola cooperazione transfrontaliera, arricchita dal 1996 dalla componente “sperimentale” della cooperazione transnazionale per l'assetto del territorio (INTERREG II C) e ora, come recita il ben più ambizioso titolo delle nuove linee-guida, dichiaratamente e complessivamente mirata a «*favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo*».

Su queste basi, alla componente della cooperazione transnazionale per l'assetto del territorio (filone B di INTERREG III) la Commissione conferisce comprensibilmente una “centralità” di valenza strategica, che appare confermata, oltre che dai contenuti delle linee-guida, soprattutto dall'orientamento a decuplicare mediamente le risorse

a disposizione dei prossimi programmi operativi²⁰ (§ 8).

Tab. 7 – Ripartizione indicativa dei fondi strutturali per Stato membro (milioni di euro)

	INTERREG	EQUAL	LEADER	URBAN	TOTAL
B	104	70	15	20	209
DK	31	28	16	5	80
DE	737	484	247	140	1608
GR	568	98	172	24	862
E	900	485	467	106	1958
F	397	301	252	96	1046
IRL	84	32	45	5	166
I	426	371	267	108	1172
L	7	4	2	0	13
NL	349	196	78	28	651
A	183	96	71	8	358
P	394	107	152	18	671
FIN	129	68	52	5	254
S	154	81	38	5	278
UK	362	376	106	117	961
<i>Networks</i>	50	50	40	15	155
EUR-15	4875	2847	2020	700	10442

L'esperienza nazionale dei programmi di cooperazione in materia di assetto del territorio, avviata sotto INTERREG II C e Azioni pilota ex art. 10 FESR al momento non offre certezze sulla qualità dei risultati. È invece possibile e necessario esprimere qualche valutazione sulla qualità dei principi di programmazione e dei metodi di decisione assunti, con particolare riferimento al loro grado di coerenza sia con gli orientamenti comunitari sia con la programmazione nazionale nel campo delle politiche territoriali. Da questo punto di vista, vale la pena di richiamare che le linee-

²⁰ Un calcolo del tutto approssimativo (il solo possibile, in assenza delle decisioni degli Stati membri sulla distribuzione dei fondi tra i filoni transfrontaliero, transnazionale e interregionale di INTERREG III) consente di prevedere che, nell'ambito dei programmi di cooperazione transnazionale nel periodo 2000-2006, lo Stato italiano potrebbe finanziare azioni in materia di assetto del territorio per circa 500 miliardi di lire (tenuto conto anche della quota di cofinanziamento nazionale). Molto dipenderà,

guida di INTERREG III perseguono in modo dichiarato una «*complementarità con il 'mainstream' dei Fondi Strutturali*» (QCS e DOCUP).

Tale prospettiva è oltremodo incoraggiata dalle “innovazioni” di metodo e di merito contenute nelle stesse linee-guida che, rispetto alla precedente fase di programmazione, accrescono la potenziale compatibilità dell’Iniziativa Comunitaria con gli orientamenti della programmazione nazionale nel campo delle politiche urbane e territoriali. Di particolare interesse da questo punto di vista sono:

- la proposta di ampliare il partenariato agli enti locali e alle parti sociali ed economiche, «*dalla fase di elaborazione strategica all’attuazione degli interventi*»;
- la richiesta di selezionare gli interventi attraverso competizioni trasparenti e aperte agli attori pubblici e privati;
- l’invito alla concentrazione degli sforzi e delle risorse e all’assunzione di un «*approccio territoriale integrato*»;
- la richiesta di individuare, nei programmi, «*aree-chiave per gli investimenti infrastrutturali*»;
- la revisione delle azioni finanziabili, ridotte a tre (sviluppo policentrico e sostenibile, sistemi di trasporto e infrastrutture, ambiente), con l’ammissibilità al finanziamento di interventi per le città.

Per quanto attiene in modo specifico allo spazio alpino, la sua condizione di “terra di frontiera” tra Stati nazionali suscita speciale attenzione nell’ambito delle politiche territoriali comunitarie. Guardando all’obiettivo della «coesione economica e sociale», infatti, si è detto (§ 2) che l’Unione europea colloca tra i primi posti in agenda l’opportunità di liberare le regioni di frontiera dalla peculiare condizione di marginalità geopolitica, che ne ha generalmente impedito uno sviluppo autonomo e

naturalmente, dall’esito dei negoziati attualmente in pieno corso di svolgimento (tab. 7).

sostenibile²¹.

Se una valutazione dell'Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps* in termini di efficacia rispetto a tali obiettivi apparirebbe al momento prematura, lo studio sviluppato nel contesto del presente Rapporto consente se non altro di assumere qualche orientamento sul processo di sviluppo territoriale che la politica comunitaria sta promovendo. Non ultimo si consideri, inoltre, che l'Azione pilota si ritrova, di fatto, a costituire la base sperimentale della prima iniziativa congiunta di politica territoriale per l'intero arco alpino, che nel periodo 2000-2006 potrebbe avvalersi di un investimento pubblico complessivo fino a 200-300 milioni di euro (tra contributi comunitari e nazionali).

1. Un primo aspetto, che il carattere monografico di questo studio non deve mettere in ombra, è il "riconoscimento" ottenuto dalla regione alpina nell'ambito dei "grandi spazi coerenti" di cooperazione per lo sviluppo territoriale dell'Unione europea. Dapprima escluso dalla programmazione di INTERREG II C (tendenzialmente ispirata a una ripartizione Est/Ovest del continente), poi parzialmente ripescato come area sperimentale di azione pilota, il territorio alpino è attualmente considerato a pieno titolo tra gli spazi di cooperazione transnazionale che la Commissione europea propone per la prossima iniziativa INTERREG III. La recente proposta avanzata in sede comunitaria ha riaperto la diatriba - già consumatasi al momento di definire l'area di cooperazione dell'Azione pilota con un dichiarato disinteresse della Francia a farne parte - se l'arco alpino possa considerarsi regione funzionale unitaria, per la quale definire strategie di sviluppo coerenti e in grado di soddisfare l'insieme dei territori e delle comunità di cui si compone; o se, piuttosto, tale unitarietà non rappresenti una forzatura da scongiurare, per non mettere a repentaglio in special modo le

²¹ «Una linea di confine separa due giurisdizioni; ma, sia nel caso che le due comunità, divise l'una dall'altra, siano sostanzialmente simili tra loro, come la Francia e l'Italia, sia nel caso in cui fra l'una e l'altra esistano notevoli disuguaglianze, come fra l'India e il Tibet, il punto di massima differenziazione dev'essere ricercato vicino al centro di gravità di entrambi i paesi e non lungo la frontiera dove essi si uniscono. Una popolazione di frontiera è una popolazione marginale» (Lattimore, 1970, p. 406).

differenti strategie di posizionamento perseguite dalle regioni alpine occidentali rispetto a quelle orientali. Sembra di poter sostenere che tale divergenza di posizioni non sia rilevante quale materia di negoziato sulla definizione dell'area (delle aree) di cooperazione del futuro programma *Alpine Space* dal momento che, al cospetto della maggiore quantità di risorse messe a disposizione, uno spazio di dimensioni inferiori a quello proposto dalla Commissione non sarebbe comunque preso in considerazione. Assai più utile si mostra l'opportunità di assumere la *vessata quaestio* quale concreto argomento politico da affrontare e da risolvere in termini condivisi nell'ambito della futura programmazione di *Alpine Space*.

2. In generale, rispetto all'esperienza esaminata, un confronto politico più concreto potrebbe arricchire l'agenda degli obiettivi strategici del nuovo programma *Alpine Space*, fino a renderla rappresentabile e divulgabile attraverso nuove "immagini territoriali" della regione alpina. Da una parte, infatti, l'occasione di confronti strutturati "oltre confine" sulle prospettive politiche dell'area di cooperazione sembra favorire la costruzione congiunta di immagini territoriali (come mostra, ad esempio, l'intervento A1 - *Regionalp* dell'Azione pilota), spesso inedite e altrimenti impedita da istintivi riferimenti alle rappresentazioni plasmate dalle ripartizioni geopolitiche storicamente consolidate. D'altra parte, le nuove immagini sembrano emergere e maturare con maggiore facilità e utilità, qualora il processo del loro riconoscimento collettivo risulti più concreto e, pertanto, "verificabile". Da questo punto di vista, un contributo decisivo potrebbe scaturire dalla capacità di strutturare, nell'ambito del nuovo programma di cooperazione, occasioni di coinvolgimento e di confronto tra i principali *decision-makers*, pubblici e privati, attivi nei contesti territoriali interessati.
3. Agli obiettivi strategici del programma dovrebbero attenersi con maggiore coerenza le misure di intervento, che nell'esperienza esaminata sono parse, piuttosto, il risultato di una combinazione più o meno calibrata tra gli enunciati dello SSSE e una serie non omogenea di interventi prestabiliti dalle Amministrazioni partecipanti. Il metodo assunto nella definizione delle misure

d'intervento dell'Azione pilota può forse spiegarsi in relazione alla limitatezza delle risorse disponibili, che può avere indotto a scegliere secondo criteri di "opportunismo amministrativo" (concentrazione delle risorse su interventi modesti e di immediata realizzazione), a scapito dei criteri di priorità e di urgenza rispetto a strategie territoriali effettivamente concordate. A questo proposito, si è detto che l'Iniziativa INTERREG III prevede un quadro di misure assai meno dispersivo rispetto al precedente contesto di programmazione (§ 8). Si potrebbe considerare, inoltre, l'opportunità di una più concreta integrazione tra le misure d'intervento del programma transnazionale e le politiche territoriali di livello locale, attraverso la strutturazione di confronti più serrati – ma anche più allargati in termini di partecipazione pubblica – con gli strumenti di pianificazione territoriale, con i programmi di settore e con i programmi innovativi d'intervento adottati alle varie scale amministrative. L'utilità di tali confronti andrebbe assunta sia nella direzione *top-down* di una progressiva diffusione delle politiche territoriali europee nell'ambito degli strumenti di pianificazione territoriale, sia in quella *bottom-up* di un'efficace informazione del programma comunitario con le politiche perseguite a livello locale. In questo modo il programma comunitario potrebbe garantire un più sicuro orientamento dell'investimento disponibile su misure d'intervento urgenti e necessarie, nel generale contesto degli obiettivi condivisi in sede transnazionale.

4. L'Azione pilota *Alpine Space / Eastern Alps* si è distinta, nel contesto dei programmi di cooperazione transnazionale per l'assetto territoriale, per la capacità di allocazione dei fondi disponibili (§ 5). Tale successo si è generalmente imputato alla scelta di concordare gli interventi fin dalla fase di elaborazione del programma ma, a seguito di un'analisi più attenta e comprensiva, si direbbe da addebitarsi soprattutto alle consuetudini "teutoniche" delle burocrazie che vi si sono direttamente impegnate²². In ogni caso, il metodo adottato per selezionare gli

²² Ad esempio, lo stesso metodo di selezione degli interventi è stato adottato dall'Azione pilota *Archimed*, tra Grecia e Italia, le cui percentuali di allocazione dei fondi stanziati si sono dimostrate assai

interventi può suscitare qualche perplessità in termini di principi della programmazione pubblica (accessibilità e trasparenza), anche rispetto ai propositi della stessa Commissione europea (selezioni attraverso bandi di gara). Infine, la scelta assunta sta rivelando i suoi costi nel momento in cui la realizzazione degli interventi, così facilmente ammessi al finanziamento, si sta mostrando incerta e difficoltosa (§ 7). Più in generale, una condizione di eccessiva promiscuità tra gli organi di gestione del programma e i soggetti deputati all'attuazione degli interventi non giova alla realizzazione dello sviluppo territoriale, per via di una tendenziale esclusione dai momenti di proposta e di decisione di una vasta schiera di soggetti, istituzionali e non, il cui apporto sarebbe in molti casi fondamentale (su tutti, le amministrazioni locali). Se non tale condizione non viene evitata, il criterio della ripartizione finanziaria su base regionale (tutti devono ricevere in uguale misura) finisce per prevalere su quello della strategia territoriale congiunta (che cosa occorre realizzare sul territorio e secondo quali criteri di priorità), con ciò che ne consegue.

5. Il rischio di promiscuità tra gestione del programma e attuazione degli interventi mostra di dipendere, nel contesto della politica comunitaria di cooperazione per lo sviluppo territoriale, dal maggiore grado di "confusione" tra il coordinamento nazionale e quello transnazionale della programmazione. L'espedito, adottato anche nel caso di *Alpine Space / Eastern Alps*, del Segretariato transnazionale "virtuale" (composto dalla combinazione a distanza di segretari nazionali) in vece del Segretariato "permanente" (fisicamente costituito sul luogo della cooperazione e complementare all'azione dei Segretariati nazionali) proposto dalla Commissione europea²³, non appare sostenibile né dal punto di vista comunitario né da quello nazionale. In assenza di un organo di coordinamento "visibile" e relativamente "distaccato" dalle rispettive sedi della programmazione nazionale

inferiori.

²³ In vista di INTERREG III, la Commissione avanza la proposta di costituire Gruppi europei d'interesse economico (GEIE) ai sensi del diritto comunitario (CE, 1999d).

(vale a dire dipendente dalle sole volontà del Comitato di gestione transnazionale del programma), da una parte la cooperazione transnazionale sembra lasciata libera di tradire la promessa di valore aggiunto alla programmazione territoriale²⁴, finendo per essere interpretata come momento obbligato di confronto tra delegazioni nazionali, da condursi con i metodi e gli stili della diplomazia internazionale. D'altra parte, le decisioni rilevanti nel merito del programma (la scelta del metodo di selezione degli interventi, ma non solo) tendono a sfuggire ai più ovvi principi di pubblica amministrazione, per formarsi piuttosto nell'alveo di nuove "élite burocratiche", essenzialmente dedicate alla conquista dei fondi pubblici disponibili.

Di tanto, in conclusione, appare opportuno tenere conto nel merito delle politiche territoriali comunitarie nello spazio alpino e a fronte delle responsabilità che il futuro programma *Alpine Space* – assai più consistente e complesso dell'Azione pilota oggetto del presente studio – è destinato ad assumersi quale occasione congiunta di sviluppo del territorio alpino.

²⁴ Ad esempio il carattere transnazionale, che ciascun intervento dovrebbe impegnarsi a perseguire per contribuire al complessivo successo dell'Iniziativa comunitaria, finisce per trattarsi quale fastidiosa formalità da dover rispettare ai fini del finanziamento.

Documentazione

Bengs C., Böhme K. (eds.), 1998, *The Progress of European Spatial Planning*, Nordregio, Stoccolma

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 1999, *Interreg II C. Transnationale Kooperation in der Raumentwicklung in Europa* (CD-ROM), Chips at Work Communication Systems, Bonn

Comani M., Damia D., Pagliettini L., 1996, *Confini e assetto del territorio. Esperienze di cooperazione transfrontaliera in Europa*, Tesi di laurea dell'indirizzo urbanistico, Facoltà di Architettura, Politecnico di Milano

Commissione europea, 1991, *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1994a, *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Comunicazione della Commissione, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1994b, *Cooperazione interregionale e transfrontaliera in Europa*, Studi di sviluppo regionale, n. 10, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1995, *Studio delle prospettive delle regioni dell'arco alpino e perialpino*, Studi di sviluppo regionale, n. 17, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1996a, "Comunicazione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dei programmi operativi che gli Stati membri sono invitati ad elaborare nell'ambito dell'iniziativa comunitaria INTERREG riguardante la cooperazione transnazionale in materia di assetto territoriale (INTERREG II C)", 96/C 200/07, *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, C 200/23

Commissione europea, 1996b, *Fondi strutturali e Fondo di coesione 1994-1999. Testi normativi e schede esplicative*, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1997a, *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Comunicazione della Commissione

Commissione europea, 1997b, *Primo rapporto sulla coesione economica e sociale 1996*, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1997c, *L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union 1989-1999*, Comunità europea, Lussemburgo

Commissione europea, 1997d, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1998a, *Guida alle iniziative comunitarie 1994-1999*, Comunità europee, Lussemburgo

Commissione europea, 1998b, *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, Comunicazione della Commissione

Commissione europea, 1998c, *Alpine Space (Eastern Alps), Austria, Germany, Italy Art. 10 ERDF Pilot Action*, Joint Pilot Action Programme under Art. 10 ERDF for Transnational Cooperation in the field of Spatial Planning in the Alpine Space

Commissione europea, 1999a, *"Interreg II C & pilot actions. Synthesis report on the workshops"*, *ESDP Forum: A strategy for balanced and sustainable development of the European Union*, Bruxelles

Commissione europea, 1999b, *Le iniziative comunitarie 2000-2006*, Documento di lavoro dei servizi della Commissione

Commissione europea, 1999c, *Projet d'orientation d'INTERREG III. Note à l'attention de Mme. M. Wulf-Mathies Membre de la Commission*, DG XVI, 5.7.99

Commissione europea, 1999d, *Notice to the Member States laying down guidelines for a*

Community Initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory (INTERREG), Draft approved by the Commission on 13.10.99

Committee on Spatial Development (ed.), 1999, *ESDP – European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Final Discussion at the Meeting of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning of the European Union, Potsdam

Diamantini C., Zanon B. (a cura di), 1999, *Le Alpi. Immagini e percorsi di un territorio in trasformazione*, Thema, Trento

Janin-Rivolin U., 1999, *La cooperazione transnazionale per lo sviluppo del territorio: evoluzione di una politica comunitaria di recente istituzione*, Relazione alla XX Conferenza italiana di scienze regionali

Lattimore O., 1970, *La Frontiera. Popoli e imperialismi alla frontiera tra Cina e Russia*, Einaudi, Torino

Martinengo E. (a cura di), 1988, *Le Alpi e l'Europa. Una proposta politica*, Jaca Book, Milano

Unione europea, 1999a, "Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali", *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, 26.6.1999, L161/1

Unione europea, 1999b, "Regolamento (CE) n. 1261/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale", *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, 26.6.1999, L161/43